

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Programas de protección efectivos basados en la comunidad: lo aprendido en la República Democrática del Congo

Richard Nunn

La labor de Oxfam con las comunidades locales en la República Democrática del Congo ha impulsado que esta organización desarrolle sus propias directrices a seguir por ella misma y por otras que trabajan en situaciones similares.

La forma en la que las comunidades responden a los riesgos varía mucho y sus estrategias de protección pueden ser positivas o negativas respecto a los efectos que tienen en la vida de las personas. En el este de la República Democrática del Congo, las estrategias positivas de protección de la comunidad incluyen que las mujeres vayan a los campos en grupos o cambiar las horas en las que se hace. En numerosas áreas de Kivu del Sur, las mujeres usan signos codificados para alertar sobre áreas que no se consideran seguras y deberían ser evitadas, por ejemplo, dibujando una cruz en el tronco de un árbol. En Irumu, en la Provincia Oriental, donde las incursiones de grupos armados, la violencia y los saqueos fueron comunes en 2011, entre los sistemas de alerta temprana tradicionales estaba el hacer sonar cacerolas o usar silbato cuando se daban cuenta de que los bandidos estaban cerca.

Muchas veces los miembros de la comunidad trabajan con las autoridades locales para buscar respuestas a las amenazas de protección.¹ En una comunidad de Kivu del Sur, las autoridades prohibieron la venta de alcohol antes del mediodía después de que las mujeres denunciaran la contribución de su consumo a la violencia doméstica y a los conflictos de la comunidad. En otra comunidad, después de que aumentara la tensión por los robos de animales en el área, las autoridades locales acordaron establecer una comisión (que contó con el veterinario local y un líder tradicional) para garantizar que se comprobara la documentación del ganado que se vendía en el mercado local y en los mataderos. En otra, las autoridades asistieron a la población en las negociaciones para reducir las multas exigidas cuando no conseguían pagar las “tasas por seguridad” que les imponía un grupo armado.

Otras estrategias de protección pueden dan lugar a nuevas amenazas o tener efectos negativos sobre una parte de la comunidad o su totalidad. La ausencia en muchas ubicaciones de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC, por sus siglas en francés), el ejército nacional, ha llevado a las comunidades

a establecer grupos locales de autodefensa que llevan a cabo patrullas nocturnas. Pero los miembros de esos grupos suelen correr el riesgo de sufrir ataques y, al mismo tiempo, se han visto implicados en abusos como detenciones y arrestos arbitrarios, imposición de multas ilegales y torturas a los detenidos. Algunos abandonan sus comunidades y forman sus propios grupos armados, lo que agrava el problema principal.

La gente suele pagar numerosas tasas ilegales para no quedar más expuesta a sufrir abusos. Esto incluye a personas que han sido arrestadas y han tenido que pagar su propio transporte hasta la comisaría de Policía y a supervivientes de la violencia sexual que han sido obligadas a pagar para obtener un certificado médico.

En los casos de violencia sexual, una respuesta típica es el matrimonio forzoso de las supervivientes con sus agresores. Aunque la narrativa predominante en la República Democrática del Congo es que la violencia sexual es perpetrada por grupos armados o por el ejército, los datos de las encuestas revelan que en la mayoría de los casos de violencia sexual contra las mujeres o niñas las víctimas conocen a su agresor. Aunque los matrimonios forzados son ilegales, la costumbre, el desconocimiento de la ley y la extendida impunidad perpetúan esta práctica. Entre las razones citadas por los miembros de la comunidad en Kivu del Sur se incluye el temor de los padres de que, tras haber sido violada, la hija no tenga valor como esposa, así que la pobreza empuja a las familias a preferir aceptar una dote del agresor antes que iniciar un procedimiento legal (cuyo resultado es incierto y puede conllevar el pago del transporte hasta el tribunal para la superviviente y para su agresor).

El pragmatismo ante las amenazas

Algunas estrategias no pueden definirse simplemente como “positivas” o “negativas” sino que podrían ser positivas para un grupo dentro de una comunidad y negativas para otro. En algunas comunidades, los hombres que van al mercado corren el riesgo de ser torturados y asesinados a su paso por los puestos

de control. Las familias han declarado haber elegido conscientemente que sean las mujeres quienes lleven los productos al mercado en vez de los hombres aunque ellas a su vez corren el riesgo de sufrir abusos sexuales y asaltos, ya que lo consideran más aceptable. Otras comunidades han promovido diálogos oficiales con los grupos armados para buscar soluciones a los problemas de protección en ausencia de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo, de forma que establecen acuerdos por los que les proveen de comida o dinero para que paren los abusos. Aunque eso no hace desaparecer del todo la amenaza, ya que siempre dan lugar a acusaciones de complicidad y abusos por parte de las FARDC.

El desplazamiento es una estrategia común en la República Democrática del Congo en respuesta a amenazas inminentes o como medida preventiva. Pero aunque las personas desplazadas encontrarán nuevas oportunidades laborales en el lugar al que se hayan exiliado o tengan un mayor acceso a servicios, el desplazamiento aleja a las personas de sus redes sociales y de lo que conocen, y eso puede provocar otros riesgos. Con frecuencia las mujeres y niños se ven separados de los maridos y otros familiares durante el desplazamiento, ya sea como una estrategia deliberada ("evacuación de mujeres y niños") o como consecuencia de una confusión durante el proceso. Para evitar esto algunos padres de Masisi, en Kivu del Norte, han empezado a llevar un largo cordel con el que atan a sus hijos durante el desplazamiento. La separación puede aumentar la exposición de las mujeres y niños a la violencia sexual y los robos, y a los hombres a ser asesinados o acusados de pertenecer a un grupo armado. Durante el desplazamiento, los miembros de los grupos armados también tratan de infiltrarse en la población, con lo que de nuevo exponen a los ciudadanos al riesgo de que se les acuse de cómplices.

Estos ejemplos demuestran que las estrategias de protección de la comunidad a menudo reflejan el pragmatismo de elegir una solución "menos mala" para un problema de protección en el que sus responsables se encuentran ausentes, no pueden desempeñar por completo su papel o son los propios perpetradores. Las organizaciones que trabajan en la protección comunitaria deberían esforzarse por a) paliar los riesgos o desincentivar el uso de estrategias de protección negativas, b) reforzar las estrategias positivas existentes y c) apoyar nuevos mecanismos positivos.

Comités de Protección de la Comunidad y buenas prácticas

Desde 2009, el Programa de Protección de la Comunidad de Oxfam² viene estableciendo y

respaldando a los Comités de Protección de la Comunidad en la RDC para identificar, prevenir y responder a los riesgos en su entorno. Esto incluye: sistematizar las estrategias de autoprotección positivas existentes; la defensa local; aumentar la concienciación sobre los derechos humanos, la ley y los servicios médicos, legales y psicosociales; y promover la participación de los diferentes colectivos de ciudadanos en las decisiones relacionadas con la protección. De este modo, los civiles autóctonos y las autoridades militares se vuelven más receptivos y sensibles con los problemas de protección y las necesidades de los civiles, mientras que los miembros de la comunidad están mejor informados y pueden acceder a servicios de derivación adecuados. Los estudios y las evaluaciones de este trabajo (incluidas las investigaciones más recientes que acerca de 32 comunidades que habían acogido previamente un ciclo de programación completo y del que Oxfam había salido ya por aquel entonces) han permitido a Oxfam extraer las directrices para unas buenas prácticas en las tareas de protección basadas en la comunidad.

Los modelos de protección basados en la comunidad no son "únicos" para todos los casos. Los Comités de Protección funcionan extremadamente bien en la República Democrática del Congo pero podrían no ser adecuados en contextos como el de Siria, donde a los comités normalmente se les asocia al aparato de seguridad estatal y se les considera sospechosos. Pero los elementos de buena práctica pueden ser transferidos entre contextos para garantizar la calidad de una intervención fundamentada en la protección comunitaria.

Cualquier acción debe estar bien fundada por un **análisis adecuado de los riesgos** a los que se enfrenta una comunidad específica, que debería explorar las estrategias y soluciones locales empleadas para paliar los riesgos y que exigiría un claro entendimiento del contexto y de los actores implicados (tanto a nivel oficial como extraoficial). En algunas zonas, por ejemplo, el derecho consuetudinario podría ser un punto de referencia para la comunidad debido a que la implementación de la legislación nacional no hubiera sido posible o fuese más arriesgada que las prácticas tradicionales. En el Alto Uele, las comunidades remotas confían en los mecanismos tradicionales porque el juzgado más cercano está a más de tres días de trayecto a pie, y la Policía no puede ofrecer personal que lleve alimentos para el camino o armas para defenderse a sí mismos o a los prisioneros de los ataques del Ejército de Resistencia del Señor. En esos casos, debe emprenderse una defensa de la causa para promover una mejor provisión de servicios por parte del sistema judicial

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

antes de sugerir que una comunidad siga un debido proceso para abordar los delitos.

Además, debería haber formación constante y apoyo al análisis de riesgos. Los miembros de la comunidad deberían formarse para identificar los riesgos potenciales de cualquier acción que emprendan de forma que puedan decidir cuándo es demasiado arriesgada. En Mulenge, en Kivu del Sur, el Comité de Protección decidió tras llevar a cabo un análisis de riesgos no abordar directamente al grupo armado responsable de extorsionar económicamente a los viandantes. En vez de eso, elevaron la cuestión a los líderes tradicionales, que se reunieron con el grupo armado en su nombre. Los líderes tradicionales acordaron darle al grupo un terreno que podrían utilizar para cultivar sus cosechas, con lo que pusieron fin a la extorsión.

Es importante **contar con todas las partes interesadas** de una comunidad en el análisis de riesgos y en el desarrollo de las respuestas. Las estrategias de protección “comunitarias” no necesariamente tienen en consideración a todos los colectivos de una comunidad y algunos podrían beneficiarse de una estrategia en detrimento de otros. Garantizar la participación significaría que las estructuras de protección se compusieran de representantes de los diferentes colectivos, o podría suponer que se concediera a algunos un foro por separado en el que pudieran debatir abiertamente sus preocupaciones y luego incluirlas en acciones más generales. La estrategia de Oxfam en la República Democrática del Congo incluye foros femeninos independientes en cada comunidad en los que se debate acerca de las cuestiones de protección que afectan específicamente a las mujeres. Esas cuestiones se incorporan luego de forma sistemática a los planes de protección de la comunidad. Oxfam también está considerando en la actualidad cuál es la mejor manera de garantizar que los jóvenes puedan participar de forma efectiva en el programa. Otros grupos incluirían a minorías étnicas o a personas desplazadas, dependiendo del contexto.

El **voluntariado** ofrece a los miembros del comité una credibilidad sustancial en su labor y debería ser la base de la protección comunitaria pero debe implementarse de forma realista. Cuando una actividad ocupe todo el día se debería dar alguna compensación a los participantes; como mínimo, se les debería dar la comida o pagarles el transporte, por ejemplo. Los participantes en el reciente estudio de Oxfam mostraron un alto grado de motivación y compromiso debido al valor inherente de

la labor que estaban desempeñando. Por contra, en las zonas en las que a la gente se le retribuye mediante incentivos monetarios por las actividades de protección, la motivación por continuar a menudo se acaba cuando se acaba la financiación del proyecto.

El comportamiento cambia y el empoderamiento de la comunidad conlleva **tiempo, recursos humanos y financiación**. Sería ideal que se mantuviera el compromiso con una comunidad durante dos o tres años dependiendo del contexto, ya que en un período de tiempo más corto los beneficios que podrían conseguirse serían menores. La formación regular así como la orientación y la resolución de problemas colaborativa son esenciales. Las necesidades de tiempo y personal, así como la intensidad de actividades como la formación y la concienciación significan que no debería subestimarse la necesidad de inversión financiera.

La protección comunitaria debería **complementar a otras actividades** destinadas a reducir las vulnerabilidades y la exposición al peligro. Entre las actividades se podría incluir la mejora del acceso físico a los servicios y recursos además de formación para las autoridades en sus respectivas funciones y responsabilidades en lo que respecta a la protección. Y sobre todo se debería realizar una defensa de la comunidad ante los riesgos de protección y la falta de servicios o las barreras para acceder a ellos que hayan sido señalados por la misma.

Las intervenciones para protegerla **no deberían reemplazar a las acciones de la comunidad o eliminar la responsabilidad de las autoridades**. El grado de participación de los actores externos debería reducir la duración del proyecto a medida que se construyan las capacidades de las comunidades y de las autoridades. El organismo implementador no debería ser (ni ser percibido como) un sustituto de los que tienen la responsabilidad de proteger, y las estructuras de la comunidad no deberían considerarse un reemplazo de un sistema paralelo a las autoridades.

Richard Nunn RNunn@oxfam.org.uk
Asesor regional de protección, Oxfam
www.oxfam.org.uk

1. Las amenazas se definen aquí como violencia o amenaza de violencia, coacción y privación deliberada.
2. El autor desea reconocer la labor y las contribuciones de: Helen Lindley-Jones, Coordinadora de Protección para Oxfam en RDC; Melanie Kesmaecker-Wissing, Gestora del Programa de Protección para Oxfam en RDC; Edouard Niyonzima, Líder del Equipo de Protección para Oxfam en Kivu del Sur, RDC; y Augustin Titi, Coordinador, CEDIER Kivu del Sur, RDC.